



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 26. aprila 2018*

„Predhodno odločanje – Regionalni davek na velike trgovske centre – Svoboda ustanavljanja – Varstvo okolja in prostorsko načrtovanje – Državna pomoč – Selektivni ukrep – Dopis Komisije, s katerim se obvešča o ustavitvi postopka s pritožbo – Veljavna pomoč“

V zadevi C-233/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) z odločbo z dne 10. marca 2016, ki je na Sodišče prispela 25. aprila 2016, v postopku

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)

proti

Generalitat de Catalunya,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot (poročevalec), A. Arabadžiev in E. Regan, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. julija 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) J. Pérez-Bustamante Köster in F. Löwhagen, odvetnika, ter J. M. Villasante García, procurador,
- za Generalitat de Catalunya R. Revilla Ariet in R. Riu Fortuny, letrados, ter F. Velasco Muñoz Cuellar, procurador,
- za Evropsko komisijo N. Gossement, P. Němečková in G. Luengo, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 9. novembra 2017

izreka naslednjo

* Jezik postopka: španščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 in 54 PDEU ter člena 107(1) PEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) in Generalitat de Catalunya (regionalna vlada Katalonije, Španija) glede zakonitosti davka, ki velja za velike trgovske centre v Avtonomni skupnosti Katalonija.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 1 Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) določa:

„V tej uredbi:

[...]

(b) ‚veljavna pomoč‘ pomeni:

[...]

(ii) odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo odobrila Komisija ali Svet;

[...]

(iv) pomoč, za katero se šteje, da je veljavna na podlagi člena 15;

(v) pomoč, za katero se šteje, da je veljavna, ker je mogoče ugotoviti, da takrat, ko se je začela izvajati, ni bila pomoč, pozneje pa je postala pomoč zaradi razvoja skupnega trga in je država članica ni spremenila. Če nekateri ukrepi postanejo pomoč zaradi liberalizacije dejavnosti s pravnimi predpisi Skupnosti, se takšni ukrepi ne štejejo kot veljavna pomoč po datumu, določenem za liberalizacijo;

[...]

(d) ‚shema pomoči‘ pomeni vsak akt, na podlagi katerega je mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov dodeliti individualno pomoč podjetjem, opredeljenem v aktu na splošen in abstrakten način, in kateri koli akt, na podlagi katerega je mogoče dodeliti pomoč, ki ni povezana z določenim projektom, enemu ali več podjetjem za nedoločen čas in/ali v nedoločenem znesku.“

- 4 Člen 15 Uredbe št. 659/1999 določa:

„1. Pooblastila Komisije zahtevati vračilo pomoči imajo desetletni zastaralni rok.

2. Zastaralni rok začne teči na dan, ko je [...] nezakonita pomoč [dodeljena] upravičencu kot individualna pomoč ali kot pomoč v okviru sheme pomoči. Kakršen koli ukrep glede nezakonite pomoči, ki ga sprejme Komisija ali država članica na zahtevo Komisije, prekine zastaralni rok. Po vsaki prekinitvi začne rok teči znova. Zastaranje se zadrži tako dolgo, dokler je odločba Komisije v postopku pred Sodiščem [Evropske unije].

3. Kakršna koli pomoč, pri kateri je zastaralni rok iztekel, se šteje kot veljavna pomoč.“

- 5 Prej navedene določbe so enako prevzete v Uredbo Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2015, L 248, str. 9).

Špansko pravo

- 6 Z Ley 16/2000 del Parlamento de Cataluña, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (zakon 16/2000 katalonskega parlamenta o davku na velike trgovske centre) z dne 29. decembra 2000 (GOGC št. 3295, z dne 30. decembra 2000, BOE št. 20 z dne 23. januarja 2001, v nadaljevanju: zakon 16/2000) je bil na ozemlju Avtonomne skupnosti Katalonija uveden davek na velike trgovske centre (v nadaljevanju: IGEC).
- 7 Člen 2 zakona 16/2000 določa, da se s tem davkom obdavči izjemna ekonomska zmogljivost velikih trgovskih centrov, ki lahko glede na njihovo veliko prodajno površino pridobijo prevladujoč položaj in povzročijo negativne učinke za prostor in okolje, za katere ne prevzemajo stroškov.
- 8 Člen 3 tega zakona prihodke od IGEC namenja za ukrepe modernizacije lokalne trgovine v Kataloniji in za realizacijo akcijskih načrtov na področjih, ki so jih prizadele postavitve velikih trgovskih centrov.
- 9 Člen 4 navedenega zakona določa, da je obdavčljivi dogodek za IGEC to, da posamezni veliki trgovski centri za prodajo na drobno uporabljajo prodajne površine velikosti 2500 m² ali več.
- 10 V skladu s členom 5 zakona 16/2000 so tega davka oproščeni posamezni veliki trgovski centri, ki svojo dejavnost izvajajo v sektorju vrtnarstva in prodaje avtomobilov, gradbenega materiala, strojev ter industrijskega materiala.
- 11 Člen 6 tega zakona določa, da so davčni zavezanci za IGEC fizične ali pravne osebe, ki so lastniki posameznih velikih trgovskih centrov, ne glede na to, ali so ti v velikem trgovskem kompleksu.
- 12 Člen 8 tega zakona določa, da se neto davčna osnova zniža za 60 % za trgovine, katerih dejavnost se v glavnem nanaša na prodajo pohištva, sanitarnega materiala ter vrat in oken, in za trgovine za domače mojstre.
- 13 Člen 11 tega zakona določa podrobna pravila za izračun davka, pri katerih se zlasti upošteva število prebivalcev občine, v kateri je center.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 14 Z zakonom 16/2000 je bil na celotnem ozemlju Avtonomne skupnosti Katalonija uveden regionalni davek na velike trgovske centre, zaradi izravnave prostorskih in okoljskih vplivov, ki bi lahko izhajali iz teh velikih trgovskih centrov. Z decreto 342/2001, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales (odlok 342/2001 o odobritvi uredbe o davku na velike trgovske centre) z dne 24. decembra 2001 (DOGC št. 3542 z dne 28. decembra 2001) je regionalna vlada Katalonije začela izvajati ta davek.
- 15 ANGED, ki je združenje velikih distribucijskih podjetij na nacionalni ravni, je leta 2002 pri Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije, Španija) vložilo tožbo za razglasitev ničnosti tega odloka zaradi njegove nezdržljivosti s svobodo ustanavljanja in s pravom državnih pomoči. To sodišče je zadržalo svojo odločitev v pričakovanju izida tožbe, ki jo je španska vlada zoper isto zakonodajo vložila pri Tribunal Constitucional (ustavno sodišče, Španija). Potem ko je Tribunal

Constitucional (ustavno sodišče) 5. junija 2012 izdalo zavrnilno sodbo, je tudi Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije) zavrnilo tožbo ANGED. To združenje je potem zoper to zavrnilno sodbo pri Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) vložilo kasacijsko pritožbo.

- 16 ANGED je poleg tega pri Komisiji vložilo pritožbo v zvezi z uvedbo IGEC in glede tega, da naj bi bil ta državna pomoč. Komisija je po zahtevi za pojasnila, ki jo je naslovila na španske organe, te z dopisom z dne 2. oktobra 2003 obvestila, da je zaključila preiskavo in ustavila postopek v zvezi s pritožbo. Komisija je namreč po analizi značilnosti IGEC glede na člen 87(1) ES menila, da je ta davek v skladu s pravom o pomočeh, ker njegovi prihodki niso bili namenjeni za podporo gospodarskim družbam ali konkretnemu sektorju dejavnosti.
- 17 Vendar je na podlagi nove pritožbe ANGED, ki je v bila vložena v letu 2013, Komisija španske organe z dopisom z dne 28. novembra 2014 obvestila, da je glede na novo predhodno preučitev ureditve IGEC oprostitev, priznana majhnim gospodarskim subjektom in nekaterim specializiranim subjektom, mogoče škodeti za državno pomoč, nezdržljivo z notranjim trgov, in da mora Kraljevina Španija odpraviti ali spremeniti ta davek.
- 18 V teh okoliščinah je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
 - „1. Ali je treba člena 49 PDEU in 54 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta regionalnemu davku, s katerim se obdavči uporaba posameznih velikih trgovskih centrov, katerih prodajna površina je 2500 m² ali več, in sicer zaradi učinka, ki ga lahko imajo na prostor, okolje in strukturo trgovine na drobno v mestih v tej regiji, vendar ki se v skladu z zakonom naloži ne glede na to, ali so ti trgovski centri dejansko na strnjem urbanem območju ali zunaj njega, v praksi pa prizadene predvsem podjetja drugih držav članic, pri čemer je treba upoštevati, da:
 - (a) se ne nanaša na trgovce, ki so lastniki več trgovskih centrov z vsakokratno prodajno površino manj kot 2500 m², in sicer ne glede na vsoto prodajnih površin vseh njihovih centrov;
 - (b) so veliki trgovski kompleksi oproščeni plačil te dajatve;
 - (c) izvzema posamezne trgovske centre, namenjene vrtnarstvu ter prodaji vozil, gradbenega materiala, strojev in industrijskega materiala,
 - (d) trgovski centri, ki prodajajo predvsem pohištvo, sanitarno opremo ter vrata in okna, in trgovine za domače mojstre pa plačujejo dajatev zgolj od 40 % upoštevne neto davčne osnove?
 2. Ali je treba člen 107(1) PDEU razlagati tako, da so v skladu z navedeno določbo prepovedane državne pomoči:
 - (a) popolna oprostitvev plačila IGEC za posamezne trgovske centre, katerih prodajna površina je manj kot 2500 m², trgovske komplekse in posamezne trgovske centre, namenjene vrtnarstvu ter prodaji vozil, gradbenega materiala, strojev in industrijskega materiala, ter
 - (b) delna oprostitvev plačila IGEC za posamezne trgovske centre, ki prodajajo predvsem pohištvo, sanitarno opremo ter vrata in okna, in za trgovine za domače mojstre?
 3. Če navedene popolne in delne oprostitve IGEC pomenijo državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, kakšen je časovni učinek te ugotovitve, če se upoštevata obstoj in vsebina [dopisa Komisije z dne 2. oktobra 2003]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

- 19 Regionalna vlada Katalonije izpodbija dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker predložitvena odločba ni zadostno obrazložena in v njej ni natančno naveden dejanski in pravni okvir spora o glavni stvari.
- 20 Vendar predložitvena odločba vsebuje vse dejanske in pravne elemente, ki so potrebni, da Sodišče predložitvenemu sodišču da koristne odgovore na različna zastavljena vprašanja.
- 21 Regionalna vlada Katalonije tudi trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten v delu, v katerem se nanaša na svobodo ustanavljanja, ker naj bi bil položaj v zadevi v glavni stvari povsem notranji.
- 22 Vendar, kot je generalna pravobranilka ugotovila v točki 21 sklepnih predlogov, je pri predložitvenem sodišču vložena ničnostna tožba glede določb, ki se ne uporabljajo samo za domače državljane, ampak tudi za državljane drugih držav članic, zato bo imela odločitev, ki jo bo to sodišče sprejelo po predmetni sodbi, učinke tudi za slednje državljane, tako da mora Sodišče odgovoriti na vprašanja, ki so mu bila zastavljena v zvezi z določbami pogodbe, čeprav so vsi elementi spora o glavni stvari v eni sami državi članici (glej v tem smislu sodbi z dne 8. maja 2013, Libert in drugi, C-197/11 in C-203/11, EU:C:2013:288, točka 35, in z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 51).
- 23 Glede razloga za nedopustnost, ki ga navaja regionalna vlada Katalonije, da ukrepi, kakršni so tisti iz postopka v glavni stvari, ne vplivajo na trgovino med državami članicami in ne izkrivljajo konkurence glede na lokalni značaj dejavnosti trgovine na drobno, zadošča ugotovitev, da gre za vprašanje razlage člena 107(1) PDEU, zaradi katerega predlog za sprejetje predhodne odločbe ne more biti nedopusten.
- 24 V postopku je regionalna vlada Katalonije trdila tudi, da bi bilo treba predlog za sprejetje predhodne odločbe šteti za nedopusten, ker zaradi spremembe zakona 16/2000 ni več predmeta spora o glavni stvari.
- 25 Vendar je predložitveno sodišče Sodišče z dopisom z dne 1. junija 2017, ki je na Sodišče prispel 7. junija 2017, obvestilo, da je po njegovem mnenju spor o glavni stvari ohranil svoj predmet kljub spremembi zadevne zakonodaje. To sodišče je poleg tega vztrajalo pri svojem predlogu za sprejetje predhodne odločbe.
- 26 Nazadnje, navesti je treba, da nezakonnost oprostitve davka z vidika prava državnih pomoči sicer ne vpliva na zakonitost samega davka, tako da se tisti, ki jim je naložena, ne morejo sklicevati na tako nezakonnost, da ne bi plačevali tega davka (sodba z dne 27. oktobra 2005, Distribution Casino France in drugi, od C-266/04 do C-270/04, C-276/04 in od C-321/04 do C-325/04, EU:C:2005:657, točka 44), vendar se spor o glavni stvari ne nanaša na zahtevo za razbremenitev spornega davka, temveč na zakonitost pravil glede tega davka z vidika prava Unije. Torej nikakor ni očitno, da drugo in tretje vprašanje dejansko nista pomembni, kar zadeva obravnavo spora pred predložitvenim sodiščem (glej po analogiji sodbo z dne 15. junija 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 in C-41/05, EU:C:2006:403, točka 25).
- 27 Zato je predlog za sprejetje predhodne odločbe v celoti dopusten.

Vsebinska presoja

Prvo vprašanje

- 28 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člena 49 in 54 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta davku, ki ga plačujejo veliki trgovski centri, kot je ta iz postopka v glavni stvari.
- 29 V skladu z ustaljeno sodno prakso svoboda ustanavljanja zagotavlja, da so v državi članici gostiteljici državljani druge države članice in družbe iz člena 54 PDEU deležni nacionalne obravnave, tako da je, kar zadeva družbe, prepovedana vsakršna diskriminacija glede na kraj njihovega sedeža (glej med drugim sodbi z dne 12. decembra 2006, *Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation*, C-374/04, EU:C:2006:773, točka 43, in z dne 14. decembra 2006, *Denkavit Internationaal in Denkavit France*, C-170/05, EU:C:2006:783, točka 22).
- 30 V zvezi s tem niso prepovedane le očitne oblike diskriminacije na podlagi kraja sedeža družb, ampak tudi vse prikrite oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko povzročijo enak rezultat (sodba z dne 5. februarja 2014, *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 31 Poleg tega obvezna dajatev, v zvezi s katero je določeno razlikovalno merilo, ki je na videz objektivno, a v večini primerov glede na svoje značilnosti v slabši položaj postavlja družbe, ki imajo svoj sedež v drugih državah članicah in ki so v primerljivem položaju s tistimi, ki imajo svoj sedež v državi članici obdavčitve, pomeni posredno diskriminacijo na podlagi kraja sedeža družb, ki jo člena 49 in 54 PDEU prepovedujeta (glej v tem smislu sodbo z dne 5. februarja 2014, *Hervis Sport-és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, točke od 37 do 41).
- 32 V zadevi v glavni stvari zadevna zakonodaja določa merilo v zvezi s prodajno površino trgovine, s katerim se ne vzpostavlja nobena neposredna diskriminacija.
- 33 Tudi iz elementov, predloženih Sodišču, ne izhaja, da to merilo v večini primerov državljanke drugih držav članic ali družbe, ki imajo sedež v drugih državah članicah, postavlja v slabši položaj.
- 34 Konkretno, niti podatki iz dopisa, ki ga je Komisija 7. julija 2004 poslala španskim organom in ki je naveden v predložitveni odločbi ter iz katerega je razvidno, da podjetjem iz drugih držav članic pripada 61,5 % površine, ki jo uporabljajo podjetja, ki je imajo 2500 m² ali več in ki so obdavčena z IGEC, niti podatki, ki jih je v okviru pisnega stališča predložil ANGED in iz katerih zlasti izhaja, da 52 % davčnega bremena IGEC nosijo velika trgovska podjetja drugih držav članic, ne zadostujejo za podkrepitev tega argumenta zlasti ob upoštevanju ravni teh odstotnih vrednosti.
- 35 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 49 in 54 PDEU razlagati tako, da ne nasprotujeta davku, ki ga plačujejo veliki trgovski centri, kot je ta iz postopka v glavni stvari.

Drugo vprašanje

- 36 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je davek, kot je ta iz postopka v glavni stvari, s katerim so veliki trgovski centri v bistvu obdavčeni glede na njihovo prodajno površino, državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, ker so ga oproščeni tisti centri, katerih prodajna površina je manjša od 2500 m², in tisti, katerih dejavnost je posvečena vrtnarstvu ter prodaji vozil, gradbenega materiala, strojev in industrijskega materiala, in ker za 60 % znižajo davčno osnovo centrov, ki prodajajo pohištvo, sanitarno opremo ter vrata in okna, in centrov za domače mojstre.

- 37 Da bi bil nacionalni ukrep opredeljen kot „državna pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, morajo biti izpolnjeni vsi ti pogoji. Prvič, ukrep mora biti državni oziroma ukrep iz državnih sredstev. Drugič, ta ukrep mora biti tak, da lahko prizadene trgovino med državami članicami. Tretjič, upravičencu mora zagotoviti selektivno prednost. Četrto, ukrep mora izkrivljati ali bi lahko izkrivljal konkurenco (glej med drugim sodbo z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group SA in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 53).
- 38 Glede pogoja v zvezi s selektivnostjo prednosti, ki je bila zatrjevana pred Sodiščem, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je treba pri presoji tega pogoja ugotoviti, ali je v okviru dane pravne ureditve zadevni nacionalni ukrep tak, da omogoča prednost „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v primerjavi z drugimi, ki so glede na cilj, ki se uresničuje z zadevno ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju in so tako deležni drugačnega obravnavanja, ki ga je v bistvu mogoče opredeliti kot „diskriminacijo“ (glej zlasti sodbo z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group SA in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 39 Kar natančneje zadeva nacionalne ukrepe, s katerimi se podeljuje davčna ugodnost, je treba opozoriti, da lahko tovrstni ukrep, ki upravičence, čeprav ne zajema prenosa državnih sredstev, postavlja v ugodnejši položaj kot druge davčne zavezance, upravičencem daje selektivno prednost in zato pomeni državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU. Davčna ugodnost, ki izvira iz splošnega ukrepa, ki se uporablja brez razlikovanja za vse gospodarske subjekte, pa, nasprotno, ne pomeni take pomoči v smislu te določbe (sodba z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 56).
- 40 V zvezi s tem je treba za opredelitev davčnega ukrepa kot „selektiven“ najprej opredeliti splošno ali „običajno“ davčno ureditev v zadevni državi članici in potem dokazati, da zadevni davčni ukrep od nje odstopa, ker uvaja razlikovanje med subjekti, ki so glede na cilj, ki se uresničuje s to skupno ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju (glej zlasti sodbo z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group SA in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 41 Opozoriti je treba tudi, da referenčnega pravnega okvirja za presojo selektivnosti ukrepa ni treba nujno opredeliti v mejah ozemlja zadevne države članice, temveč je lahko enak območju, na katerem regionalni ali lokalni organ izvaja pooblastila, ki mu jih daje ustava ali zakon. To je podano, kadar ima ta organ pravni in dejanski status, ki mu daje dovolj avtonomije glede na osrednjo vlado države članice, da ima ta organ in ne osrednja vlada, zaradi ukrepov, ki jih sprejme, bistveno vlogo pri določitvi političnega in gospodarskega okolja, v katerem delujejo podjetja (glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2008, Union General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) in drugi, od C-428/06 do C-434/06, EU:C:2008:488, točke od 47 do 50 in navedena sodna praksa).
- 42 Vendar ukrep, ki uvaja razlikovanje med podjetji, ki so glede na cilj, ki se uresničuje z zadevno pravno ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju in je zato *a priori* selektiven, ne pomeni državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU, če zadevna država članica dokaže, da je to razlikovanje upravičeno, ker izhaja iz narave ali sistematike sistema, v katerega spada (sodba z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group SA in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 43 Ukrep, ki odstopa od uporabe splošnega davčnega sistema, se lahko utemelji z naravo in splošno sistematiko davčnega sistema, če lahko zadevna država članica dokaže, da ta ukrep izhaja neposredno iz osnovnih ali vodilnih načel njenega davčnega sistema. Pri tem je treba razlikovati med cilji posebnega davčnega sistema, ki so zunaj njega, in mehanizmi, ki so značilni za davčni sistem in so potrebni za uresničitev teh ciljev (sodba z dne 6. septembra 2006, Portugalska/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, točka 81).

- 44 Opozoriti je treba tudi, da čeprav za ugotovitev selektivnosti davčnega ukrepa ni vedno potrebno, da ta pomeni odstopanje od davčne ureditve, ki se šteje za splošno, pa je okoliščina, da je take narave, vsekakor upoštevna za ta namen, če iz nje izhaja, da se razlikujeta dve kategoriji subjektov in sta *a priori* predmet različnega obravnavanja, in sicer tisti, za katere velja odstopajoči ukrep, in tisti, za katere še naprej velja splošna davčna ureditev, čeprav sta ti kategoriji v primerljivem položaju glede na cilj, ki se uresničuje s to ureditvijo (sodba z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group SA in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 77).
- 45 V zvezi z zakonodajo iz postopka v glavni stvari je treba najprej poudariti, da pred Sodiščem ni bilo izpodbijano, da mora biti ozemeljski referenčni okvir Avtonomna skupnost Katalonija.
- 46 Dalje, čeprav merilo za obdavčitev glede prodajne površine formalno ne odstopa od danega referenčnega pravnega okvirja, pa je posledica tega merila to, da so iz področja uporabe tega davka izključene trgovine, katerih prodajna površina je manjša od 2500 m². Tako se IGEC ne razlikuje od regionalnega davka, katerega zavezanci so trgovine, katerih prodajna površina presega določen prag.
- 47 Člen 107(1) PDEU pa opredeljuje državne ukrepe glede na njihove učinke, ne glede na uporabljene tehnike (sodba z dne 22. decembra 2008, British Aggregates Association, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 89).
- 48 Zato ni mogoče *a priori* izključiti, da tako merilo v praksi daje prednost „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v smislu člena 107(1) PDEU s tem, da zmanjšuje njihova bremena v primerjavi s tistimi, ki so predmet davka iz postopka v glavni stvari.
- 49 V tem okviru je treba torej ugotoviti, ali so trgovine, ki so tako izključene iz področja uporabe tega davka, v primerljivem položaju s subjekti, za katere ta velja.
- 50 V okviru te analize je treba upoštevati, da ob neobstoju ureditve Unije na tem področju v davčno pristojnost držav članic ali poddržavnih enot, ki imajo davčno avtonomijo, spada določitev davčnih osnov in razdelitev davčnega bremena na različne proizvodne dejavnike in različne gospodarske sektorje (sodba z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo, C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točka 97).
- 51 Namreč, kot Komisija navaja v točki 156 svojega Obvestila o pojmu državne pomoči po členu 107(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2016, C 262, str. 1), „[je] državam članicam [...] prepuščeno, da oblikujejo najustreznejšo ekonomsko politiko, in zlasti, da davčno obremenitev po lastni presoji porazdelijo po različnih proizvodnih dejavnikih [...] skladno z zakonodajo Unije“.
- 52 Kar zadeva davek iz postopka v glavni stvari, je iz navedb, ki jih je podalo predložitveno sodišče, razvidno, da je njegov cilj prispevati k varstvu okolja in prostorskem načrtovanju. Šlo naj bi namreč za popravo in izravnavo okoljskih in prostorskih posledic dejavnosti teh velikih trgovskih centrov zlasti zaradi povzročenih prometnih tokov, tako da ti prispevajo k financiranju okoljskih akcijskih načrtov in k izboljšanju infrastrukture.
- 53 V zvezi s tem ni mogoče zanikati, da je okoljski vpliv trgovin v veliki meri odvisen od njihove velikosti. Večja kot je prodajna površina, večji je naval javnosti, kar se odraža s povečanim posegom v okolje. Iz tega izhaja, da je merilo, ki temelji na pragu prodajne površine, kot je uporabljeno v nacionalni zakonodaji iz postopka v glavni stvari, zaradi razlikovanja med podjetji glede na to, ali je njihov okoljski vpliv večji ali manjši, v skladu z uresničevanimi cilji.
- 54 Ravno tako je očitno, da umestitev takih trgovin pomeni poseben izziv v smislu politike prostorskega načrtovanja ne glede na to, kje so (glej po analogiji sodbo z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija, C-400/08, EU:C:2011:172, točka 80).

- 55 V teh okoliščinah merilo zavezanosti za plačilo davka na podlagi prodajne površine, kot je to iz zadeve v glavni stvari, privede do razlikovanja kategorij trgovin, ki niso v primerljivem položaju glede na cilje, ki se uresničujejo z zakonodajo, s katero je bilo določeno.
- 56 Zato za davčno oprostitvev, ki so je deležne trgovine, katerih prodajna površina je manjša od 2500 m², ni mogoče šteti, da daje selektivno prednost tem trgovinam in torej ne more biti državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU.
- 57 Predložitveno sodišče sprašuje tudi glede drugih značilnosti davka iz postopka v glavni stvari. Sprašuje, ali je popolna oprostitvev davka za trgovske komplekse in posamezne trgovske centre, namenjene vrtnarstvu ter prodaji vozil, gradbenega materiala, strojev in industrijskega materiala, ter 60-odstotno znižanje davčne osnove za trgovine, ki prodajajo pohištvo, sanitarno opremo ter vrata in okna, in za trgovine za domače mojstre, prednost v korist teh trgovin.
- 58 Najprej je treba opozoriti, da ti ukrepi odstopajo glede na referenčni okvir, ki ga pomeni ta konkretni davek.
- 59 Dalje, regionalna vlada Katalonije v pisnem stališču navaja, da dejavnosti zadevnih trgovin že zaradi svoje narave zahtevajo veliko prodajno površino, ne da bi bile take površine namenjene privabljanju večjega števila potrošnikov in ne da bi povečevale pritok kupcev, ki do njih pridejo v osebnih vozilih. Te dejavnosti naj bi tako povzročile manj posegov v okolje in prostorsko načrtovanje kot dejavnosti trgovin, za katere velja zadevna obdavčitev.
- 60 Tak element lahko upraviči razlikovanje v zakonodaji, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari, in torej ne pomeni selektivne prednosti v korist zadevnih trgovin. Vendar pa mora predložitveno sodišče preveriti, ali je to podano.
- 61 Nazadnje, merilo davčne diferenciacije, ki zadeva individualno naravo trgovine in zaradi katerega so IGEC oproščeni veliki trgovski kompleksi, pa, nasprotno, vodi do razlikovanja dveh kategorij trgovin, ki sta v objektivno primerljivem položaju glede na cilja varstva okolja in prostorskega načrtovanja, ki se uresničujeta z zakonodajo iz postopka v glavni stvari. Zato je dejstvo, da ti veliki trgovski kompleksi niso zavezanci za ta davek, selektivne narave in torej lahko pomeni državno pomoč, če so drugi pogoji iz člena 107(1) PDEU izpolnjeni.
- 62 V zvezi s tem je mogoče ugotoviti, da je tak ukrep financiran iz državnih sredstev in se lahko pripiše državi v smislu te določbe.
- 63 Poleg tega v nasprotju s tem, kar v pisnem stališču trdi regionalna vlada Katalonije, tak ukrep ravno tako lahko prizadene trgovino in izkrivi ali bi lahko izkrivil konkurenco v smislu člena 107(1) PDEU.
- 64 Iz ustaljene sodne prakse je namreč razvidno, da zato, da se ukrep opredeli kot „državna pomoč“, ni treba dokazati dejanskega vpliva pomoči na trgovino med državami članicami ter dejanskega izkrivljanja konkurence, temveč le preučiti, ali ta pomoč lahko vpliva na to trgovino in izkrivlja konkurenco (glej zlasti sodbo z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, točka 78).
- 65 Zlasti je treba šteti – kadar pomoč, ki jo dodeli država članica, okrepi položaj nekaterih podjetij v primerjavi z drugimi konkurenčnimi podjetji v trgovini med državami članicami – da pomoč vpliva na to trgovino in da ni potrebno, da podjetja, ki so prejemniki pomoči, sama sodelujejo v trgovini med državami članicami. Kadar država članica dodeli pomoč podjetjem, lahko namreč s tem ohrani ali poveča notranjo dejavnost, zaradi česar se zmanjša možnosti podjetij s sedežem v drugih državah članicah, da vstopijo na trg te države članice (glej zlasti sodbo z dne 27. junija 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, točka 79).

- 66 Kar zadeva pogoj izkrivljanja konkurence, pomoči, ki naj bi podjetje razbremenile stroškov, ki jih bi sicer običajno nosilo v okviru izvajanja tekočih poslov ali svojih običajnih dejavnosti, načeloma izkrivljajo pogoje konkurence (glej zlasti sodbo z dne 27. junija 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, točka 80).
- 67 Glede na prej navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da davek, kot je ta iz postopka v glavni stvari, s katerim so veliki trgovski centri v bistvu obdavčeni glede na njihovo prodajno površino, ni državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, čeprav so ga oproščeni centri, katerih prodajna površina je manjša od 2500 m². Tak davek tudi ni državna pomoč v smislu te določbe, čeprav so ga oproščeni centri, katerih dejavnost je namenjena vrtnarstvu ali prodaji vozil, gradbenega materiala, strojev in industrijskega materiala, in čeprav so centri, ki prodajajo pohištvo, sanitarno opremo ter vrata in okna, in centri za domače mojstre deležni 60-odstotnega znižanja davčne osnove, saj ti centri nimajo tako velikega vpliva na okolje in prostorsko načrtovanje kot drugi, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 68 Tak davek pa je državna pomoč v smislu te določbe, ker so ga oproščeni veliki trgovski kompleksi, katerih prodajna površina je enaka ali večja od praga 2500 m².

Tretje vprašanje

- 69 S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je mogoče, če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, državne pomoči, ki izhajajo iz oprostitev in znižanja davka, ki ga plačujejo veliki trgovski centri, kot je ta iz postopka v glavni stvari, šteti za veljavne pomoči v smislu člena 1(b) Uredbe št. 659/1999, ki je v bistvu prevzet v člen 1(b) Uredbe 2015/1589.
- 70 Glede na odgovor na drugo vprašanje je treba na tretje vprašanje odgovoriti.
- 71 V zvezi s tem je treba opozoriti, najprej, da na veljavnost aktov, s katerimi se izvajajo ukrepi pomoči, vpliva to, da nacionalni organi kršijo zadnji stavek odstavka 3 člena 108 PDEU, in da morajo nacionalna sodišča posameznikom, ki se lahko sklicujejo na tako kršitev, zagotoviti, da bodo iz nje izpeljala vse posledice v skladu z nacionalnim pravom tako glede veljavnosti aktov, s katerimi se izvaja ukrep pomoči, kot glede izterjave finančnih pomoči, ki so bile dodeljene v nasprotju s to določbo, ali morebitne začasne ukrepe (sodba z dne 21. novembra 1991 v zadevi *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires in Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, EU:C:1991:440, točka 12).
- 72 Vendar se lahko veljavne pomoči v skladu s členom 108(1) PDEU zakonito izvajajo, dokler Komisija ne ugotovi njihove nezdržljivosti, tako da člen 108(3) PDEU nacionalnim sodiščem ne daje pristojnosti, da prepovedo njihovo izvrševanje (sodba z dne 18. julija 2013 v zadevi *P Oy*, C-6/12, EU:C:2013:525, točki 36 in 41).
- 73 Kljub temu, kar zadeva člen 1(b)(v) Uredbe št. 659/1999, ki ga navaja predložitveno sodišče in ki se nanaša na primere, v katerih je mogoče ugotoviti, da ukrep, ki ni pomenil pomoči na dan njenega začetka veljavnosti, a je, čeprav ga zadevna država članica ni spremenila, to postal v nadaljevanju, zaradi razvoja notranjega trga, ni očitno, da bi bili taki pogoji lahko izpolnjeni v okoliščinah zadeve v glavni stvari.
- 74 V zvezi z vprašanjem, ali bi bilo pomoči, ki so jih prejele zadevne trgovine v okviru obdavčitve iz postopka v glavni stvari, mogoče obravnavati, kot da so bile predmet odločbe Komisije o odobritvi v smislu člena 1(b)(ii) Uredbe št. 659/1999, ki je prevzet v člen 1(b)(ii) Uredbe 2015/1589, je treba spomniti, da akt na področju državnih pomoči, ne glede na njegovo obliko, pomeni tako odločbo, kadar je ob upoštevanju njegove vsebine in namena Komisije ta institucija s tem aktom po predhodni fazi preučitve dokončno podala svoje mnenje o zadevnem ukrepu in torej kadar je odločila, ali ta

pomeni državno pomoč ali ne, in da ne poraja dvomov glede njegove združljivosti z notranjim trgom (glej v tem smislu sodbi z dne 17. julija 2008, Athinaiki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, točka 46, in z dne 9. junija 2011, Diputación Foral de Vizcaya in drugi/Komisija, od C-465/09 P do C-470/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:372, točka 94).

- 75 Sodišče je prav tako presodilo, da mora biti mogoče obstoj take odločbe Komisije ugotoviti na podlagi objektivnih elementov in da mora ustrezati jasnemu in dokončnemu odrazu stališča Komisije glede zadevnega ukrepa (sodba z dne 9. junija 2011, Diputación Foral de Vizcaya in drugi/Komisija, od C-465/09 P do C-470/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:372, točka 95).
- 76 Iz preventivnega nadzora na področju državnih pomoči, ki ga izvaja Komisija, in zlasti iz prepovedi izvajanja novih pomoči, dokler Komisija ne sprejme dokončne odločbe na podlagi člena 108(3), zadnji stavek, PDEU, namreč izhaja, da obstoj odločbe, v kateri je odločeno o združljivosti pomoči, nikakor ne sme biti dvomljiv in da to velja toliko bolj, kadar domnevno odobrene pomoči niso bile priglašene Komisiji v skladu s členom 108(3) PDEU, tako da je bila ogrožena pravna varnost, ki se zagotavlja s to določbo (glej v tem smislu sodbo z dne 9. junija 2011, Diputación Foral de Vizcaya in drugi/Komisija, od C-465/09 P do C-470/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:372, točki 96 in 97).
- 77 Zato v zadevi v glavni stvari na takšno odobritev ni mogoče sklepati iz besedila dopisa Komisije z dne 2. oktobra 2003, ki ga navaja predložitveno sodišče in na katerega je opozorjeno v točki 16 te sodbe, pa če je tako že zato, ker je iz navedb pred Sodiščem razvidno, da je Komisija v tem dopisu odločila le o vprašanju združljivosti podrobnih pravil glede namembnosti prihodkov od IGEC s pravom državnih pomoči.
- 78 Nazadnje je treba navesti, da je treba „veljavno pomoč“ v skladu s členom 1(b)(iv) Uredbe št. 659/1999, ki je prevzet v členu 1(b)(iv) Uredbe 2015/1589, razumeti tudi kot „pomoč, za katero se šteje, da je veljavna na podlagi člena 15 te uredbe“.
- 79 Člen 15(1) Uredbe št. 659/1999, ki je prevzet v členu 17 Uredbe št. 2015/1589, določa, da za pooblastila Komisije na področju izterjave nezakonite pomoči velja desetletni zastaralni rok. V skladu z odstavkom 2 tega člena začne zastaralni rok teči na dan, ko je nezakonita pomoč dodeljena upravičencu kot individualna pomoč ali kot pomoč v okviru sheme pomoči in vsak ukrep – ki ga v zvezi z nezakonito pomočjo sprejme Komisija ali država članica na zahtevo Komisije – ki prekine ta rok. Poleg tega se v skladu z odstavkom 3 navedenega člena kakršna koli pomoč, pri kateri se je zastaralni rok iztekel, šteje kot veljavna pomoč.
- 80 Tudi ne glede na pomen, ki ga je treba dati tej določbi, če se uveljavlja pred nacionalnim sodiščem, je treba ugotoviti, da pogoji, ki jih določa, v zadevi v glavni stvari v nikakor niso izpolnjeni.
- 81 Ugotoviti je treba namreč, da so upravičenci do pomoči, ki izhaja iz davka, kot je ta iz postopka v glavni stvari, opredeljeni splošno in abstraktno in da znesek pomoči, ki jim je tako dodeljena, ostaja nedoločen, zato te pomoči spadajo pod pojem „sheme pomoči“ v smislu člena 1(d) Uredbe št. 659/1999, katerega besedilo je enako besedilu člena 1(d) Uredbe št. 2015/1589.
- 82 Zato je v skladu s členom 15(2) Uredbe 659/1999 datum, ko je nezakonita pomoč dejansko dodeljena svojemu upravičencu, začetek teka zastaralnega roka (glej v tem smislu sodbi z dne 8. decembra 2011, France Télécom/Komisija, C-81/10 P, EU:C:2011:811, točke od 80 do 82, in sklep z dne 7. decembra 2017, Irska/Komisija, C-369/16 P, neobjavljena, EU:C:2017:955, točka 41).
- 83 Vendar je iz predložitvene odločbe razvidno, da je Komisija z dopisom z dne 28. novembra 2014, ki je omenjen v predložitveni odločbi in naveden v točki 17 te sodbe, španske organe obvestila, da IGEC lahko dodeljuje državne pomoči in da je treba ta davek spremeniti ali ukiniti. Ta dokument je torej

ukrep, ki ga sprejme Komisija v skladu s členom 15, drugi odstavek, Uredbe št. 659/1999, ki prekinja zastaralni rok, tako da pomoči, dodeljene v obdobju desetih let pred tem dopisom, ni mogoče šteti za veljavne pomoči.

- 84 Kar zadeva prej dodeljene pomoči, je tako iz tega dopisa iz leta 2014 kot iz dopisa Komisije z dne 2. oktobra 2003, ki ga navaja predložitveno sodišče, razvidno, da sta bila poslana po dopisovanju glede ureditve IGEC in po zahtevah za informacije v zvezi s tem, naslovljenih na španske organe.
- 85 V teh okoliščinah so tudi te zahteve prekinile tek zastaralnega roka iz člena 15 Uredbe št. 659/1999 (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2005, Scott/Komisija, C-276/03 P, EU:C:2005:590, točka 36).
- 86 Ob upoštevanju prej navedenega je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da v okoliščinah, kot jih opisuje predložitveno sodišče, državne pomoči, ki so posledica davčne ureditve, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ne morejo biti veljavne pomoči v smislu člena 1(b) Uredbe št. 659/1999, katerega besedilo je prevzeto v členu 1(b) Uredbe št. 2015/1589.

Stroški

- 87 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Člena 49 in 54 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta davku, ki ga plačujejo veliki trgovinski centri, kot je ta iz postopka v glavni stvari.**
- 2. Davek, kot je ta iz postopka v glavni stvari, s katerim so veliki trgovski centri v bistvu obdavčeni glede na njihovo prodajno površino, ni državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, čeprav so ga oproščeni centri, katerih prodajna površina je manjša od 2500 m². Tak davek tudi ni državna pomoč v smislu te določbe, čeprav so ga oproščeni centri, katerih dejavnost je namenjena vrtnarstvu ali prodaji vozil, gradbenega materiala, strojev in industrijskega materiala, in čeprav so centri, ki prodajajo pohištvo, sanitarno opremo ter vrata in okna, in centri za domače mojstre deležni 60-odstotnega znižanja davčne osnove, saj ti centri nimajo tako velikega vpliva na okolje in prostorsko načrtovanje kot drugi, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.**

Tak davek pa je država pomoč v smislu te določbe, ker so ga oproščeni veliki trgovski kompleksi, katerih prodajna površina je enaka ali večja od praga 2500 m².
- 3. V okoliščinah, kot jih opisuje predložitveno sodišče, državne pomoči, ki so posledica davčne ureditve, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ne morejo biti veljavne pomoči v smislu člena 1(b) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES, katerega besedilo je prevzeto v členu 1(b) Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije.**

Podpisi